

Consejo de Seguridad

Distr. general
13 de febrero de 2015
Español
Original: inglés

Informe especial del Secretario General sobre la evaluación estratégica de la presencia de las Naciones Unidas en Libia

I. Introducción

1. Este documento se presenta a raíz de mi informe de 5 de septiembre de 2014 (S/2014/653), en el que di cuenta al Consejo de Seguridad de mi solicitud de que la Secretaría de las Naciones Unidas llevara a cabo un examen de la presencia de la Organización en Libia, en estrecha asociación con las autoridades libias y en consulta con los asociados regionales e internacionales. El presente informe incluye las principales conclusiones de ese ejercicio, así como recomendaciones para reconfigurar la presencia de las Naciones Unidas en Libia a fin de adaptarse a las nuevas realidades sobre el terreno.

2. En la preparación del informe, el Departamento de Asuntos Políticos, en coordinación con el Equipo de Tareas Interinstitucional para Libia, puso en marcha una evaluación estratégica de la presencia de las Naciones Unidas en Libia. La evaluación se centró en las dificultades actuales y las que previsiblemente enfrentarán las Naciones Unidas en la consolidación de la paz. Una misión de evaluación estratégica, integrada por representantes del Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (en representación de los organismos, fondos y programas), visitó Túnez del 7 al 13 de enero de 2015. En la formulación de recomendaciones, se tuvieron en cuenta las prioridades de las principales partes libias, así como las preocupaciones de los asociados regionales e internacionales.

II. Contexto y principales factores de inestabilidad

3. Desde comienzos de julio de 2014, tiene lugar en Libia el conflicto armado más grave desde la revolución de 2011. Los combates en Trípoli, Bengasi y otras partes del país se han caracterizado por violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. El uso indiscriminado de armamento pesado por todas las partes en zonas densamente pobladas ha dado lugar a numerosas bajas civiles. Las autoridades



Se ruega reciclar



internacionalmente reconocidas ya no se encuentran en Trípoli y han comenzado a funcionar órganos legislativos y ejecutivos paralelos. La división política y los combates han dado lugar a un aumento de los desplazamientos internos y un deterioro tangible en la prestación y el acceso a servicios esenciales. Las importaciones de productos básicos y los movimientos en todo el país se han visto gravemente restringidos. Las mujeres han resultado particularmente afectadas por la escalada del conflicto y las que participan de manera visible en los asuntos públicos se han convertido en un blanco cada vez más frecuente. El conflicto también ha afectado gravemente a la vida de los grupos culturales (como las comunidades tabu, tuareg y amazigh), así como a los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes, que son sectores de la población de por sí vulnerables.

4. En el núcleo del actual estancamiento político y el rápido deterioro de la situación de seguridad se encuentra un clara deficiencia en materia política y de derechos humanos como consecuencia de decenios de políticas sistemáticas de exclusión de la población y el debilitamiento de las instituciones del Estado, lo que efectivamente ha creado una cultura caracterizada por la falta de rendición de cuentas, la ausencia de transparencia y la denegación de los derechos y las libertades civiles. Por consiguiente, a los libios les ha resultado difícil forjar un consenso nacional o una visión común sobre la manera de abordar el legado de Qadhafi y de gestionar la transición, con las graves consecuencias que ello supone para el incipiente proceso político.

5. Esta situación se ve agravada por el hecho de que los nuevos agentes políticos, sociales y de seguridad de Libia siguen estando muy fragmentados. No solo existen divisiones entre los opositores del régimen anterior, incluidos los que participaron en la revolución, y los que desempeñaron cargos en dicho régimen, sino también fracturas por motivos ideológicos, regionales, locales, tribales y étnicos. Muchas de esas categorías se solapan, y las distinciones que suelen utilizarse para definir los distintos bandos políticos tienen poco valor explicativo en cuanto a las posturas y los comportamientos políticos. Como resultado de ello, agentes políticos y de seguridad se han visto envueltos en combates destinados a salvaguardar intereses de facciones y otros intereses particulares.

6. La transición política de Libia se basaba en la hipótesis de que las instituciones elegidas popularmente, a saber, los poderes legislativo y ejecutivo, asumirían la función principal en el establecimiento de las bases necesarias para un Estado democrático moderno. También se pretendía que esas instituciones pusieran en marcha reformas cruciales que permitieran la implantación de estructuras decisorias eficaces en materia de seguridad nacional, la reforma de las instituciones de seguridad del Estado, incluidas las encargadas de la gobernanza, el fomento de la capacidad de los tribunales, el poder judicial, la administración penitenciaria y los servicios de enjuiciamiento, y el establecimiento de mecanismos de justicia de transición. Sin embargo, no se han establecido estructuras eficaces de adopción de decisiones y las responsabilidades de cada uno de los poderes del Estado no fueron debidamente aclaradas en la declaración constitucional. Como consecuencia de ello, las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo de Libia durante la transición se han caracterizado por una fuerte competencia y rivalidad, que les impide formular y aplicar las políticas necesarias para asegurar el éxito del proceso de transición. Además, la mala calidad de los servicios prestados al público, especialmente en las esferas de la seguridad, la salud y la educación, ha socavado la confianza de la población en el Estado.

7. Por otra parte, los sucesivos gobiernos de Libia no han podido establecer un control del uso de la fuerza. Las fuerzas de seguridad libias siguen siendo débiles y carecen de dotes de mando y control, así como de cohesión y moral adecuadas, mientras que los grupos armados han proliferado. Factores como el reconocimiento de las brigadas armadas por el Estado en 2012, por el que, entre otras cosas, se les asignaron funciones de garantía del cumplimiento de la ley y de custodia, y el nivel comparativamente elevado de los sueldos que perciben sus miembros dieron lugar al establecimiento de estructuras de seguridad paralelas a las del Estado. El control de armamentos, el desarme y la integración de los combatientes revolucionarios en las estructuras del Estado, o su reintegración en la vida civil, siguen siendo fundamentales de cara a los esfuerzos nacionales y la asistencia internacional para la reforma del sector de la seguridad.

8. Muchos grupos armados han aumentado sus capacidades y armamento, haciéndose más potentes que las fuerzas del ejército y de la policía nacional, al mismo tiempo que se mantienen en la nómina del Gobierno. El ingente volumen de armas y municiones almacenadas en todo el país bajo el régimen de Qadhafi sigue en su mayor parte intacto o solo parcialmente destruido y en condiciones inestables, o bien no está controlado con garantías de seguridad y es fácilmente accesible para los grupos armados y elementos radicales. También se importaron grandes cantidades de armas por medios legales e ilegales, lo que supuso un suministro continuo de armas pesadas y municiones. Aunque se han hecho esfuerzos para hacer más estricto el embargo de armas, estas siguen llegando al país. La erosión gradual de la confianza de la población en sus instituciones elegidas ha proporcionado espacio a esos grupos armados para ampliar su ámbito de influencia, y muchos de ellos actúan con impunidad.

9. Se han logrado escasos avances en la lucha contra el legado de los crímenes cometidos por el anterior régimen. Miles de personas permanecen en prisión sin juicio; la cuestión de las personas desaparecidas solo se ha abordado parcialmente y de modo discriminatorio; y se ha prestado poca atención a las denuncias de las víctimas del régimen anterior. Se ha establecido mediante ley una comisión de determinación de los hechos y reconciliación, pero todavía no ha entrado en funcionamiento. Si bien algunos de los funcionarios del régimen de Qadhafi están siendo enjuiciados, crece la preocupación acerca de la imparcialidad de esas actuaciones y no se ha adoptado ninguna medida contra los presuntos responsables de las violaciones de los derechos humanos cometidas después de la revolución. Activistas políticos, defensores de los derechos humanos y profesionales de los medios de comunicación de ambos sexos han sido objeto de crecientes amenazas y asesinatos. Los ataques a los tribunales y el poder judicial, así como los recientes combates, han interrumpido la labor del poder judicial en Bengasi, Derna, Sirte y Trípoli.

10. La ausencia de un sistema de justicia eficaz en medio de la actual lucha por el poder ha ido acompañada de un colapso del orden público. Tanto los delitos comunes como los que obedecen a móviles políticos han ido en aumento desde 2013. En particular en Trípoli y Bengasi, el número de raptos, secuestros de automóviles, ataques con artefactos explosivos improvisados y robos ha aumentado considerablemente, en detrimento de la seguridad de la población. La ciudad de Bengasi se ha visto asolada por una ola de asesinatos de funcionarios del antiguo régimen, miembros del poder judicial e integrantes de las fuerzas armadas y de seguridad y activistas.

11. Mientras tanto, las ciudades meridionales de Sabha, Kufra y Awbari han sufrido enfrentamientos a gran escala por motivos tribales y étnicos, saldados con numerosas víctimas mortales, ante un Estado que ha sido incapaz de contener la violencia o perseguir a los responsables sin recurrir a los grupos armados. Además, la porosidad de las fronteras ha permitido un contrabando constante y ha facilitado el tránsito de elementos delictivos dentro y fuera del país. La existencia de grandes zonas despobladas en las partes relativamente menos desarrolladas y más pobres del sur del país ha permitido que esos grupos delictivos y extremistas prosigan sus actividades fuera del alcance del Estado.

12. La economía de Libia sigue dependiendo en gran medida de los ingresos provenientes del petróleo y no se ha hecho ningún progreso significativo hacia la diversificación. Las rentas del petróleo constituyen el 90% del presupuesto anual, lo que ha hecho que el control de los yacimientos, los oleoductos y los puertos se convierta en sí mismo en un objetivo de los combates, y su obstrucción en un instrumento de presión política. Además, la falta de transparencia en la recaudación de impuestos y el proceso de distribución no solo ofrece amplias oportunidades para el tráfico de influencias y la corrupción, sino que también exacerba los conflictos subregionales y locales.

13. El desarrollo de la nueva constitución ha sufrido importantes retrasos, lo que no solo ha obstaculizado el funcionamiento eficaz del incipiente marco institucional, sino que también ha prolongado y posiblemente agravado la lucha de poder entre los actores políticos. Si bien la Asamblea de Redacción de la Constitución ha procurado no verse envuelta en la actual lucha política, la situación puede hacerse insostenible una vez que el órgano comience a trabajar en cuestiones polémicas, como el papel del islam en el nuevo Estado, la distribución de los recursos, el federalismo y los derechos de los grupos culturales.

14. Si bien la falta de presencia de las Naciones Unidas en el interior de Libia y las limitaciones de acceso por motivos de inseguridad limitan la disponibilidad de información verificada, se calcula que unas 360.000 personas se han convertido en desplazados internos por los enfrentamientos recientes. La mayoría de ellos viven con sus familiares, en comunidades de acogida o en edificios públicos, pero la falta de dinero en efectivo y el aumento vertiginoso de los precios de los alimentos y los productos no alimenticios pueden disminuir su capacidad para mantenerse a sí mismos. La escasez de combustible y los cortes de electricidad cada vez más frecuentes están afectando a las condiciones de vida de la población. Debido a la persistencia de las hostilidades, la falta de acceso a los recursos por parte del Gobierno y la ubicación de los almacenes en zonas de conflicto, la cadena de suministro de alimentos y artículos médicos se ha interrumpido. Además, tras la retirada de médicos y enfermeros extranjeros, muchos hospitales han dejado de funcionar. Hay muy poca capacidad para hacer frente al número cada vez mayor de casos relacionados con traumas en el interior de Libia, y los servicios médicos de emergencia se han colapsado en algunas zonas. Tras la interrupción de gran parte de las actividades humanitarias en 2012, la mayoría de los principales donantes, los asociados de Libia y los organismos de las Naciones Unidas actualmente prevén que a lo largo de 2015 aumentarán las necesidades humanitarias, incluso en la hipótesis más positiva de que el diálogo político tenga éxito. Mientras tanto, hay una fuerte sensación de descuido y abandono en el este y el sur del país, en particular en lo que respecta a la asistencia.

III. Esferas prioritarias para Libia

15. Basándose en el análisis del conflicto, las posibles situaciones en los próximos 12 a 18 meses y las prioridades expresadas por los agentes nacionales, se han determinado cuatro prioridades para que en los dos próximos años Libia pueda reanudar su transición democrática y sentar las bases de la estabilidad a largo plazo.

1. Poner fin al conflicto

16. Se necesita un acuerdo inicial para abordar la crisis inmediata. Esto requiere que las principales partes lleguen a acuerdos sobre alto el fuego, seguridad y arreglos políticos provisionales. Además de reducir los efectos de los combates sobre la población, el fin del conflicto podría allanar el camino para el restablecimiento de la seguridad y la reanudación del proceso de transición. También reduciría los obstáculos que se oponen a la prestación de servicios esenciales y a la libertad de circulación de la población. En ese contexto, poner fin a los abusos de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario debe ser una prioridad.

2. Completar el proceso de transición

17. Para que el proceso avance, debe alcanzarse un acuerdo sobre un marco político que siente las bases para la estabilidad de Libia partiendo de unas instituciones legítimas e inclusivas y el respeto del estado de derecho, incluidos arreglos para el resto del período de transición. Esto habrá de ir respaldado por la aprobación de una constitución y una hoja de ruta clara para abordar las cuestiones relacionadas con la proliferación de armas y de grupos armados que funcionan al margen de la autoridad del Estado, así como la aplicación de un proceso eficaz de justicia de transición.

3. Mantener o restablecer los servicios esenciales

18. En un momento en que Libia está sometida a una presión considerable, es importante, especialmente para el éxito del proceso político, que se mantengan o restablezcan los servicios esenciales para la población en todo el país.

4. Avanzar hacia un Estado estable y democrático

19. La estabilidad de Libia a más largo plazo dependerá de que se produzcan progresos visibles hacia el establecimiento de instituciones legítimas, inclusivas y eficaces basadas en el estado de derecho, la buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos. Esto incluye un sistema de financiación pública y de presupuesto que sea transparente y responsable. Unos medios de comunicación independientes y una sociedad civil activa son esenciales para lograr esos objetivos.

20. Las tres primeras prioridades devolverían a Libia a un estado de relativa normalidad, en el que continuaría la transición a la democracia y los ciudadanos podrían vivir su vida sin temor a ser secuestrados, asesinados o quedar atrapados en zonas de combate, disponiendo de ciertas posibilidades de acceso a servicios esenciales. La cuarta prioridad exigirá el compromiso inmediato, enérgico y sostenido de la comunidad internacional de apoyar la realización de las aspiraciones del pueblo de Libia a vivir en un Estado que funcione y disponga de instituciones representativas.

21. El éxito de la transición requerirá procesos consultivos, inclusivos y transparentes que se ajusten a las obligaciones contraídas por Libia en virtud del derecho internacional. En todo momento, será necesario prestar atención a los derechos y las necesidades particulares de las mujeres y los grupos vulnerables, como los desplazados internos, los grupos culturales, las personas con discapacidad, los niños, los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes, entre otras cosas mediante la elaboración de leyes y mecanismos que aseguren que Libia respeta las obligaciones que le incumben conforme al derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y derecho internacional de los refugiados.

IV. Prioridades estratégicas de las Naciones Unidas en Libia

22. El establecimiento de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) en 2011 puso de manifiesto la inversión estratégica de las Naciones Unidas en la transformación de Libia en un Estado viable, estable y democrático. A pesar de los reveses sufridos recientemente en el logro de ese objetivo, la Organización sigue contando con el firme respaldo de las partes interesadas libias y la comunidad internacional para dirigir y coordinar los esfuerzos internacionales en apoyo de Libia. Sin embargo, las circunstancias en que se creó la UNSMIL han cambiado. La reanudación de los combates y la división política han impedido a las Naciones Unidas realizar algunas de las tareas críticas que se le habían encomendado con miras a fomentar la capacidad de las instituciones nacionales.

23. Si bien el análisis anterior demuestra la diversidad de desafíos que enfrenta Libia, la situación actual requiere que las Naciones Unidas concentren sus esfuerzos. Sobre la base de las prioridades de Libia señaladas más arriba y del análisis de la capacidad y las ventajas comparativas de las Naciones Unidas, se recomienda que la participación de las Naciones Unidas en Libia se ajuste a las prioridades que se indican a continuación.

1. Apoyo al proceso político

24. Las prioridad inmediata de las Naciones Unidas es ayudar a los libios a obtener un acuerdo político sobre el camino a seguir de cara a la transición, poniendo fin de este modo a la aparente existencia de instituciones estatales paralelas, y llegar a un acuerdo sobre medidas de seguridad básicas en las principales ciudades y pueblos, incluido un acuerdo de alto el fuego.

25. No obstante, el logro de esos acuerdos no pondrá fin a la necesidad de que las Naciones Unidas realicen labores de facilitación y mediación. Un acuerdo que pusiera fin a los combates, la crisis política y la división institucional crearía las condiciones necesarias para la siguiente etapa, que consistiría en forjar un marco político amplio y una visión nacional. Esto tendría lugar en el contexto de un proceso de diálogo oficial a largo plazo y con múltiples vertientes facilitado por las Naciones Unidas en el que participaran los partidos políticos, la sociedad civil, las fuerzas tribales, los municipios y los grupos armados con el objetivo de lograr un amplio consenso que refuerce el apoyo a un acuerdo político y proporcione un entorno más propicio para la búsqueda de la reconciliación nacional. Por lo tanto, se espera que la labor de las Naciones Unidas de facilitación del diálogo a distintos niveles no disminuya una vez que se reanude el proceso político. Las Naciones

Unidas tendrán que seguir prestando sus buenos oficios para velar por que los acuerdos se apliquen y la transición sea lo más fluida posible para impedir la reanudación de los conflictos.

26. Para realizar labores de mediación y buenos oficios, las Naciones Unidas habrán de disponer de conocimientos especializados sobre diversas cuestiones, en particular en las esferas de asuntos políticos, procesos de mediación, derechos humanos, justicia de transición, cuestiones de género, gestión de armas y municiones, desarme, desmovilización y reintegración, reforma del sector de la seguridad, estado de derecho, y apoyo a las instituciones estatales clave y gestión de los asuntos públicos. Las Naciones Unidas tendrán que estar en condiciones de ofrecer asesoramiento estratégico, entre otras cosas para apoyar las negociaciones, aplicar y supervisar cualquier acuerdo de alto el fuego y contribuir a acuerdos realistas y prácticos para medidas provisionales de seguridad. Será necesario mantener un contacto constante con las fuerzas de seguridad y los grupos armados libios para reducir los efectos de los combates sobre la población civil y para alentar a todas las partes armadas a que se comporten de conformidad con las normas internacionales, incluso en la transferencia de las funciones de detención y mantenimiento del orden público a las autoridades centrales. Esa colaboración con las estructuras de seguridad oficiales y no oficiales también será parte importante de un diálogo político más amplio, ya que la interacción con los grupos armados será fundamental para el logro de acuerdos de alto el fuego y la negociación de arreglos provisionales de seguridad, aprovechando la confianza que se haya ido acumulando a lo largo del tiempo.

2. Protección

27. Independientemente de la evolución de la situación política, las Naciones Unidas seguirán dando alta prioridad a la vigilancia de los derechos humanos y la presentación de informes y las actividades de promoción en la materia, habida cuenta de la magnitud de las actuales violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la necesidad de presentar información imparcial y precisa en un contexto de mayores demandas y contrademandas por motivos políticos y las exigencias de justicia y rendición de cuentas procedentes de la sociedad libia.

28. Teniendo en cuenta la presencia de grandes depósitos de armas y municiones y de restos explosivos de guerra, que tienen graves consecuencias para la seguridad de la población y su libertad de circulación, las Naciones Unidas también deben continuar sus labores de almacenamiento de armas en lugares seguros, lucha contra los ataques con artefactos explosivos improvisados y limpieza de restos explosivos de guerra, apoyando y coordinándose estrechamente con el Centro de Actividades relativas a las Minas de Libia y las instituciones de seguridad a medida que se vayan estableciendo.

3. Apoyo a instituciones fundamentales

29. La competencia entre instituciones hace que sea problemático identificar a los interlocutores libios de las Naciones Unidas. La división de las instituciones las hace débiles y limita su capacidad de absorción. Sin embargo, es preciso apoyar a las escasas instituciones que siguen en funcionamiento y son neutrales, ya que su éxito o fracaso tendrá un efecto considerable en el futuro del país. Por estos

motivos, las Naciones Unidas deben seguir prestando apoyo a la Asamblea de Redacción de la Constitución, la Alta Comisión Electoral Nacional y el Consejo Nacional de Libertades Civiles y Derechos Humanos. Las Naciones Unidas también deben estar dispuestas a apoyar a un gobierno de unidad nacional una vez que se establezca.

30. Teniendo en cuenta la necesidad de preservar la riqueza y los activos financieros de Libia, con el fin de salvaguardar las aspiraciones sociales, económicas y políticas del pueblo libio las Naciones Unidas deben colaborar con los asociados internacionales para garantizar el apoyo al Banco Central. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de apoyar a Libia en el uso y la distribución de sus recursos a través del Banco Central y mecanismos financieros públicos durante la etapa de transición de un modo transparente, eficaz e inclusivo que beneficie a la población en su conjunto.

4. Apoyo a la prestación de servicios esenciales

31. Las Naciones Unidas deben apoyar el restablecimiento de servicios esenciales como la salud y la educación con carácter urgente y ayudar a mantener el acceso de los grupos vulnerables a la alimentación, la electricidad, el agua y el saneamiento, así como a la justicia. También se necesitará apoyo para garantizar el restablecimiento del orden público. Ello supondrá colaborar con instituciones nacionales, aunque también, y quizá principalmente, en el plano local, con los municipios y otros grupos locales.

32. En esos esfuerzos, las Naciones Unidas deberán tener en cuenta la posibilidad de que las necesidades humanitarias aumenten rápidamente y se produzca un deterioro grave en la prestación de servicios esenciales en todo el país. Esos riesgos serán particularmente graves si la crisis política empeora o el país se enfrenta a un prolongado proceso de negociación y el conflicto provoca una mayor destrucción de infraestructura civil esencial.

5. Coordinación

33. Habida cuenta del amplio apoyo que reciben de los interlocutores libios y de los asociados internacionales y locales, las Naciones Unidas siguen ocupando una posición idónea para coordinar el compromiso internacional con Libia. Ello implica la coordinación a nivel político, incluso a través de los distintos enviados especiales para Libia y demás personas involucradas en los asuntos de ese país, así como en los planos estratégico y operacional. Sin embargo, la eficacia de la función de coordinación de las Naciones Unidas no dependerá solamente de la Organización, sino también de la voluntad de sus asociados de participar en mecanismos de coordinación y aportar recursos.

34. También se necesitará coordinación para continuar prestando asistencia humanitaria. El suministro de tal asistencia ha de seguir siendo una prioridad para el sistema de las Naciones Unidas en Libia. Hay que ampliar una asistencia inspirada en principios y basada en las necesidades a fin de atender las necesidades cada vez mayores de la población. Las Naciones Unidas y los asociados de Libia también deben estar dispuestos a intervenir rápidamente después del cese de las hostilidades para ayudar a restaurar en cierta medida la autoridad del Estado, aplicar medidas prioritarias de consolidación de las instituciones y restablecer los servicios

esenciales. Esto es fundamental para crear un entorno que propicie el éxito a más largo plazo de los esfuerzos de estabilización y consolidación de las instituciones.

V. Riesgos

35. En la planificación de la futura participación de las Naciones Unidas en Libia, hay una serie de riesgos que han de tenerse en cuenta y que podrían socavar los esfuerzos de la Organización y limitar sus efectos. Entre ellos cabe citar los siguientes:

a) El primer paso fundamental consistente en poner fin al conflicto no se materializa y Libia se hunde aún más en una guerra civil total;

b) Una o varias de las partes se niegan a dialogar y solicitan una intervención militar extranjera, que podría ser apoyada por algunos agentes externos;

c) La capacidad de acción de las Naciones Unidas depende de la existencia de condiciones de seguridad básicas que las autoridades libias no quieren o no pueden proporcionar;

d) Las condiciones de seguridad excluyen la posibilidad de hacer despliegues en el interior de Libia, lo que limita la capacidad de la Organización de atender las cuestiones cotidianas y reducir las tensiones en un plazo oportuno;

e) Las Naciones Unidas dan la impresión de perder su imparcialidad, convirtiéndose así en parte de la dinámica del conflicto;

f) El apoyo de agentes internacionales alienta o permite a las partes buscar una victoria militar, lo que socava la labor de las Naciones Unidas;

g) Las Naciones Unidas no están preparadas para intensificar su participación cuando se requiere.

VI. Recomendaciones sobre la configuración de las Naciones Unidas

36. A fin de maximizar las posibilidades de éxito, será fundamental que la futura presencia de las Naciones Unidas se centre en una lista de tareas clara y limitada sobre la base de las prioridades indicadas anteriormente. Ajustar el mandato de la Misión y la labor pertinente del equipo de las Naciones Unidas en el país a las prioridades determinadas permitirá que exista una mayor capacidad para centrarse en un limitado número de tareas de importancia crítica, en tanto que otras actividades se suspenden hasta que las circunstancias sean más propicias. También es importante garantizar que la presencia de las Naciones Unidas se estructure de la manera más eficiente y esté dotada de recursos suficientes.

37. El cambio de orientación haría que la UNSMIL redujera considerablemente su tamaño. Teniendo en cuenta el nuevo entorno en que opera y partiendo de una evaluación realista de lo que puede lograr en este contexto, la Misión debería reducirse sustancialmente, al tiempo que reorienta su capacidad para centrarla en las tareas antes mencionadas.

38. La mayoría de los interlocutores libios han señalado la necesidad de que las Naciones Unidas regresen a Libia lo antes posible. Sin embargo, los recursos logísticos y de seguridad necesarios para que la Organización pueda funcionar en instalaciones seguras y desplazarse en condiciones de seguridad hacen que la opción de un pleno retorno sea poco realista hasta que cambien las condiciones. Además, el valor añadido de un pleno retorno se vería limitado en las circunstancias actuales y la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno en condiciones no propicias podría menoscabar el valor de su presencia. Por lo tanto, en la presente etapa no se recomienda el pleno retorno de las Naciones Unidas a Libia. La presencia y movilidad del personal de las Naciones Unidas en Libia se examinará periódicamente mediante el actual mecanismo de coordinación de la seguridad.

39. Sin embargo, la Organización debe estar en condiciones de trabajar en Libia para completar tareas decisivas en apoyo de sus prioridades estratégicas, incluido el mantenimiento de un vínculo y una colaboración activa con sus homólogos locales en previsión de un pleno retorno cuando las condiciones lo permitan. La mejor opción sería una presencia pequeña pero constante en Libia, con una rotación de entre 15 y 20 efectivos sustantivos de todo el sistema de las Naciones Unidas de acuerdo con las necesidades y las prioridades estratégicas y operacionales, con un componente adecuado de apoyo logístico y de seguridad. Trípoli se consideraría la base avanzada de las operaciones de las Naciones Unidas, con una sede temporal en Túnez hasta que se considere que una mayor presencia de las Naciones Unidas puede regresar a Libia de forma segura y productiva. Los servicios de apoyo a la Misión seguirían siendo facilitados por el Centro Mundial de Servicios de Brindisi.

40. Este enfoque exigiría que la UNSMIL renunciara a las instalaciones existentes en Trípoli al ser insostenibles desde una perspectiva de seguridad. Ello afectaría a su vez a la capacidad de la Misión para establecer rápidamente instalaciones permanentes más amplias que cumplan las normas mínimas de seguridad operacional para posibilitar un pleno retorno una vez se tome la decisión.

41. A fin de mantener la operatividad y la eficiencia con una presencia limitada en el país, el concepto de apoyo a la Misión deberá concebirse de modo que permita la movilidad de mi Representante Especial y el personal de la UNSMIL y el equipo de las Naciones Unidas en el país. El objetivo debe ser una presencia ágil y flexible de las Naciones Unidas que pueda desplazarse con rapidez cuando sea necesario y adaptarse a la evolución de las tareas. Ello supondría viajar dentro y fuera de Libia, según se necesitara, aunque también en el interior de su territorio para cumplir las prioridades en las zonas este, oeste y sur del país. Para lo anterior sería necesario apoyo aéreo específico para las labores de mediación y un sólido puente aéreo entre Túnez y Trípoli con fines operacionales y de seguridad en espera de la reanudación de alternativas comerciales o el pleno retorno de las Naciones Unidas a Libia. Esto se complementaría con el desplazamiento por carretera desde Túnez y Egipto, así como desde Trípoli.

42. Incluso con una presencia limitada en Libia, será necesario reevaluar los tipos de protección prestada a la UNSMIL y el equipo en el país de forma que el personal pueda desplazarse y colaborar con los principales asociados y beneficiarios. Por consiguiente, las operaciones futuras de las Naciones Unidas en Libia requerirán una mejora considerable de la presencia de seguridad (no en valores reales, sino en proporción a los efectivos que se desplieguen en el interior de Libia en cada momento), que esté capacitada para hacer frente a amenazas directas y concretas, en

particular de los grupos extremistas. El despliegue de personal en Libia y la asignación de recursos que posibiliten las operaciones de las Naciones Unidas deben recibir atención prioritaria atendiendo a la importancia crítica de los programas y reflejando las prioridades urgentes del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Al mismo tiempo, las Naciones Unidas deberán reevaluar constantemente los riesgos relacionados con su presencia en Libia para determinar si los arreglos vigentes deben ser revisados.

43. Si bien la actual situación política y de seguridad limita el alcance de la labor de las Naciones Unidas en Libia, es esencial que se mantengan los progresos realizados por la Organización hasta la fecha y que las Naciones Unidas estén preparadas para volver a intervenir con un breve plazo de preaviso. Ello exigirá seguir al corriente de la situación y mantener los contactos sobre el terreno, así como comprender las necesidades de la población. La UNSMIL necesitará capacidad para vigilar, evaluar y planificar una mayor participación de las Naciones Unidas a fin de apoyar el fomento de la capacidad nacional una vez que la situación política y de seguridad lo permita.

44. Parte de esa preparación que debe mantenerse es la capacidad de ampliar rápidamente la presencia para apoyar a Libia en la aplicación de los acuerdos y las medidas de fomento de la confianza o responder a necesidades prioritarias. Esto puede incluir, por ejemplo, asistencia para el seguimiento o la supervisión de acuerdos de alto el fuego, asistencia a las principales instituciones y servicios o ayuda en la entrega de asistencia humanitaria en lugares donde existan garantías fiables de un acceso seguro. Con ese fin, será importante establecer mecanismos con la flexibilidad necesaria para aumentar la dotación de personal y las operaciones con breve preaviso. Debería establecerse una célula de planificación, encargada de mantener la conciencia y la preparación para posibles aumentos de efectivos, con la capacidad de movilizar conocimientos especializados en todo el sistema de las Naciones Unidas y de los asociados clave, incluida la gestión de listas de reserva actualizadas en ámbitos especializados.

45. Sin embargo, la preparación y la capacidad de ampliar la presencia no debería entrañar la reanudación de las actividades anteriores ni la vuelta al modo habitual de hacer las cosas. Existe la necesidad de que tanto la UNSMIL como el equipo de las Naciones Unidas en el país se replanteen desde el principio sus actividades y las reevalúen a fin de aumentar la pertinencia de las Naciones Unidas y el ritmo en que responden a las nuevas realidades de Libia. La transición del fomento de la capacidad a largo plazo a la prestación de una respuesta inmediata será fundamental en todos los frentes. Además, será esencial que el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto trabaje con una estrategia común para cumplir colectivamente las prioridades mencionadas. Para ello será necesario un entendimiento y un análisis común de la situación y un mejor intercambio de información, sobre todo con el fin de asegurar el conocimiento del entorno que se precisa para operar en un medio inestable. A tal fin, debería establecerse una célula mixta de análisis de la misión.

46. A raíz de la revisión de las prioridades, es necesario examinar la división del trabajo entre la UNSMIL y el equipo en el país sobre la base de sus ventajas comparativas y mandatos respectivos. La UNSMIL debería funcionar en el plano estratégico, en estrecha consulta y coordinación con el equipo en el país, prestando especial atención a las prioridades de importancia crítica mencionadas. Para ello sería necesario disponer de amplios conocimientos que sirvan de apoyo a mi

Representante Especial en sus gestiones de mediación. También será importante velar por que su equipo de mediación incluya expertos en planificación para prestar asesoramiento sobre los aspectos técnicos de la aplicación de cualquier acuerdo, de modo que los progresos graduales en el proceso de diálogo político vayan acompañados de una planificación gradual de las actividades de aplicación. Al mismo tiempo, las labores programáticas y operacionales deberían realizarlas principalmente los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas (en la medida y en los casos en que las condiciones lo permitan), en colaboración con la Misión, así como los asociados internacionales y nacionales que reúnan los requisitos para ello. En el ámbito del estado de derecho, deberían utilizarse los arreglos del punto focal mundial. Cualquiera que sea la distribución específica de las tareas que se acuerde, será fundamental establecer sólidos mecanismos de coordinación dentro de las Naciones Unidas a todos los niveles.

47. En este punto, la continuación de los acuerdos de integración vigentes (Representante Especial Adjunto del Secretario General (Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios)) es útil debido al uso conjunto de los activos de seguridad; los análisis compartidos y la sensibilización sobre el contexto; y el apoyo que se refuerza mutuamente al acceso y la participación. Sin embargo, será necesario examinar periódicamente las cambiantes realidades sobre el terreno y sus efectos sobre la percepción de la Misión y las Naciones Unidas en su conjunto, teniendo en cuenta la exigencia de establecer una distinción clara entre el proceso político y las respuestas humanitarias y de desarrollo y la consiguiente estructura de apoyo que se necesitará. A este respecto, tal vez haya que complementar la capacidad para apoyar la realización eficaz de las funciones del coordinador residente/coordinador de asuntos humanitarios.

48. Si se mantiene una situación en la que diversas instituciones compiten entre sí, las Naciones Unidas deben colaborar con sus homólogos de todas las partes, según proceda, para fines operacionales. Esto es cierto no solo para la mediación y facilitación, sino también para la labor humanitaria y de desarrollo. Lo anterior no implica ningún reconocimiento oficial por parte de las Naciones Unidas.

VII. Observaciones

49. Cuatro años después de la revolución, el proceso de transición de Libia está en riesgo. Las aspiraciones de la revolución siguen en gran medida sin cumplirse. La hoja de ruta para una transición democrática no se ha completado y no existe una visión coherente del futuro del país, incluido el uso de sus considerables activos financieros. Una peligrosa lucha por el poder en Libia ha agravado las divisiones políticas, sociales, económicas y geográficas. Factores como el control de gran parte del país por milicias fuertemente armadas, el uso indiscriminado de armas pesadas en zonas civiles, la restricción de los derechos y las libertades fundamentales y el desprecio de las instituciones y los servicios establecidos hasta la fecha han dejado a los libios con un profundo sentimiento de frustración, un anhelo de seguridad y estabilidad y una confianza cada vez menor en el proceso político.

50. La situación de Libia ha cambiado de forma radical desde el establecimiento de la UNSMIL en 2011 y se ha deteriorado considerablemente en los últimos seis meses. Partiendo de las conclusiones de la evaluación estratégica, se recomienda que las Naciones Unidas se adapten a esta nueva realidad mediante el

establecimiento de una presencia ágil y flexible que se centre en una lista clara y limitada de tareas. La recomendación de reducir el tamaño de la UNSMIL no significa que las Naciones Unidas se estén retirando de Libia. Por el contrario, considero que reorientando nuestras prioridades podremos aprovechar al máximo nuestra influencia en las exigencias más urgentes, mientras que el progreso en esas esferas allanará, a su vez, el camino para una mayor participación en el futuro. Por consiguiente, recomiendo que los miembros del Consejo de Seguridad consideren la posibilidad de otorgar a la UNSMIL un mandato que se centre en el apoyo al proceso político, la protección, el apoyo a instituciones fundamentales, el apoyo a la prestación de servicios esenciales y la coordinación. En apoyo de estas prioridades, la división del trabajo entre la UNSMIL y el equipo de las Naciones Unidas en el país debería basarse en sus respectivas ventajas comparativas.

51. Al mismo tiempo, será fundamental que las Naciones Unidas estén preparadas para aumentar su participación en otros ámbitos cuando las circunstancias lo permitan y en respuesta a las necesidades expresadas por los libios. Esta capacidad de responder con rapidez a la evolución de la situación sobre el terreno será un reto para la Organización, pero estoy resuelto a encontrar la manera de que las Naciones Unidas sean más flexibles y adaptables. A fin de mantener la preparación, recomiendo establecer una capacidad en la UNSMIL que se dedique a garantizar que somos capaces de responder con rapidez a las demandas de las partes libias.

52. Aunque recomiendo una presencia limitada en Libia, es fundamental asegurar que la Organización sea más móvil y pueda viajar al país y salir de él, así como desplazarse por todo su territorio allí donde surjan las necesidades. Esto exigirá una capacidad especializada de apoyo aéreo para las labores de mediación y un sólido puente aéreo entre Túnez y Trípoli. Además, las Naciones Unidas solo podrán ser efectivas sobre el terreno si somos capaces de funcionar con un nivel adecuado de seguridad. A este respecto, insto a todas las partes libias a que faciliten la labor de la Organización garantizando que su personal pueda desplazarse libremente y en condiciones de seguridad.

53. Estas recomendaciones parten de la premisa de que la situación mejore o se mantenga tal cual. Sin embargo, si la mediación fracasa y la situación se deteriora aún más, el Consejo de Seguridad dispone de posibilidades en el marco de las actuales resoluciones para adoptar otras medidas que puedan considerarse apropiadas.

54. La consolidación del Estado libio solo tendrá éxito si las autoridades de Libia se identifican plenamente con esta empresa. En tal sentido, las aliento a que aprovechen al máximo la labor de las Naciones Unidas y sus asociados mediante la identificación de capacidades y puntos de contacto claros y fiables en cada institución, que sean aceptados por todo el Gobierno y sirvan de cauce de entrada para la asistencia internacional. Los esfuerzos internacionales y de las Naciones Unidas requieren interlocutores libios previsibles y comprometidos.

55. Las dificultades que enfrenta Libia han de abordarse con un mayor sentido de urgencia, en primer lugar y sobre todo por los libios, pero también por las Naciones Unidas y los asociados regionales e internacionales de ese Estado. La estabilidad y la seguridad del país afectará no solo a Libia sino también a los países y regiones vecinos, así como a la paz y la seguridad internacionales. Por consiguiente, ayudar a los libios a encarrilar de nuevo el proceso democrático debe seguir siendo una prioridad para la comunidad internacional. Las Naciones Unidas estarán dispuestas

a desempeñar el papel que les corresponde, pero los Estados Miembros también deben reexaminar sus compromisos con Libia. Todos los que ayudaron a los libios a superar el régimen de Qadhafi tienen ahora la responsabilidad de seguir contribuyendo a completar la transición y también han de estar preparados para “el día después” de que se logre un acuerdo político. A este respecto, será fundamental garantizar recursos suficientes.

56. Deseo expresar mi agradecimiento a mi Representante Especial, Sr. Bernardino León, y al personal de la UNSMIL y el equipo de las Naciones Unidas en el país, por su constante y ardua labor en circunstancias inciertas y a veces peligrosas, así como por su apoyo al proceso de evaluación estratégica. Asimismo, doy las gracias a todas las partes interesadas libias que compartieron sus opiniones con las Naciones Unidas durante este proceso de examen y a los asociados internacionales por su constante apoyo.